Comisión de Hacienda
Carpeta Nº 471 de 2010

Versión Taquigráfica N° 460 de 2011

DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE PERSONAS JURÍDICAS TITULARES DE EMPRESAS INSTALADAS EN ZONAS FRANCAS

Derogación del artículo 102 de la Ley Nº 18.083

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 30 de marzo de 2011

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante José Carlos Cardoso.
MIEMBROS:	Señores Representantes Alfredo Asti, Pablo D. Abdala, Gustavo Bernini, Jorge Gandini, Gonzalo Mujica, Pablo Pérez González, Iván Posada y Alejandro Sánchez.
INVITADOS:	Por el Ministerio de Economía y Finanzas, contador Nelson Hernández, Director de Asesoría Tributaria; economista Fernando Antía, Director General de Comercio y contador Fernando Serra, Asesor de la Asesoría Tributaria.

SEÑOR PRESIDENTE (José Carlos Cardoso).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Agradecemos la presencia de la delegación del Ministerio de Educación y Cultura, integrada por el economista Fernando Antía, Director General de Comercio; el contador Nelson Hernández, Director de Asesoría Tributaria, y el contador Fernando Serra, asesor de Asesoría Tributaria.

Han sido invitado para exponer sobre el proyecto "Desarrollo de actividades de personas jurídicas titulares de empresas instaladas en zona franca", que esta Comisión tiene a estudio.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- Buenos días.

En primer lugar queremos señalar que el señor Ministro excusa su presencia pues en estos momentos está retornando al país y que, por tal motivo, nos autorizó a concurrir a responder las preguntas de la Comisión por este tema.

Sin perjuicio de las aclaraciones que podamos realizar a los señores Diputados, debo decir que la exposición de motivos que acompaña el proyecto de derogación del artículo 102 de la Ley Nº 18.083, se ciñe estrictamente a los propósitos que tiene el Poder Ejecutivo al plantear esta norma. Allí se establece: "[...] el propósito del Poder Ejecutivo había sido el de realizar una aclaración sobre cuáles eran las actividades que

podían desarrollarse en el exterior o en otras zonas francas [...], y que la aplicación del artículo 102 ha generado más incertidumbre, inclusive, antes de que la norma fuera aprobada.

Esto ha sido así porque este artículo se ha aislado sin leerlo en forma consistente con el resto de la Ley Nº 15.921.

La Ley Nº 15.921 establece reiteradamente por ejemplo en los artículos 2º y 14 que las exoneraciones que consagran la ley de zonas francas están referidas a actividades realizadas en ellas. Es decir, necesariamente se deben realizar actividades en las zonas francas para acceder a la exoneración.

Esta disposición, leída aisladamente, otorga la posibilidad de ser interpretada de forma tal que no se requiera la realización estricta de actividades en zona franca para acceder al beneficio.

Esta interpretación diría que extraída del contexto de la Ley Nº 15.921 ha llevado a que el Poder Ejecutivo entienda que esta disposición ha sido interpretada de una forma más amplia que la propia ley de zonas francas, entendiendo que en el contexto de la ley solo se accede a las exoneraciones previstas por la disposición cuando efectivamente hay actividades sustantivas realizadas en zona franca.

Se habían dado situaciones en las que, por ejemplo, empresas de zonas franca realizaban actividades exclusivamente en el exterior como la administración de edificios o prestación de servicios en el exterior sin que hubiera una actividad real en la zona franca.

Esa extensión del régimen de exoneración es la que se quiere circunscribir con esta derogación propuesta en el artículo 102.

Tal como lo prevé la Ley Nº 15.921 las disposiciones exoneratorias para zona franca alcanzan exclusivamente a aquellas empresas que tengan actividad sustantiva en la zona franca, es decir, que tengan personal en zona franca, que contraten servicios en zona franca, que cuenten con una dirección en zona franca, tal cual lo establece el Decreto 344, de 2010, que de alguna forma ha ordenado la actividad de zona franca estableciendo la necesidad de que esos extremos fueran cumplidos por todos sus usuarios.

Esos tres elementos la realización de actividades con personal dependiente o contratado, la tenencia de un lugar en la zona franca y el establecimiento de una dirección en la zona franca han sido entendidos en este decreto reglamentario de 2010 como índices de que existe actividad realizada en zona franca. Por lo tanto, para los usuarios de zona franca se ha establecido como condición que se cumplan estas tres condiciones en los planes de negocios.

Esta derogación va en la misma línea que la reglamentación establecida en el Decreto Nº 344, de 2010.

SEÑOR MUJICA.- Quisiera saber si nos pueden describir qué tipo de actividades pueden realizar fuera de fronteras una empresa establecida en zona franca y qué actividades han sido producto de una mala interpretación; algunas mencionó el contador, pero agradecería que ahondara un poco más.

SEÑOR ANTÍA.- Tal cual lo prevé el artículo 2º de la Ley Nº 15.091, en las zonas francas se desarrolla un amplio espectro de actividades industriales, comerciales y de servicios, siendo los servicios una familia muy vasta. La ley, a texto expreso, establece que se puede prestar todo tipo de servicios no restringidos por la normativa nacional, tanto en zona franca como desde ella a terceros países, de modo que el universo es muy amplio.

No obstante, lo que de alguna forma motivó al Poder Ejecutivo a proponer la derogación del artículo 102 es que, como decía el contador Hernández, visto separada y aisladamente su redacción, que establece que ciertos usuarios de zonas francas constituidos como sociedades anónimas pueden desarrollar todo tipo de actividades fuera del territorio nacional, se entendió como una posibilidad mucho mayor que la propia ley daba, que radicaba en que esa proyección internacional, esos servicios internacionales o esa realización de actividades comerciales en lo internacional tenían que realizarse desde las zonas francas, utilizando sus instalaciones y, fundamentalmente, cumpliendo, a partir de ello, con los objetivos programáticos si se quiere de la ley, que son los establecidos en su artículo 1º, es decir, el fomento del empleo, la inversión y el comercio exterior del país.

De alguna forma, durante la experiencia relativamente breve en el período de vigencia del artículo 102, la oficina de zonas francas tuvo controversias entre la posición de nuestros juristas y la de algunos empresarios usuarios, o que aspiraban a serlo quienes, invocando el artículo 102, decían tener posibilidades de realizar una actividad enteramente en el exterior sin cumplir con los cometidos que prevén los otros artículos de la ley, particularmente el 1º, que es el que establece los objetivos de fomento del empleo, inversión y comercio exterior.

En función de ello es que, a la postre, el año pasado se elevó un proyecto de ley que deroga el artículo 102 y que de alguna forma retrotrae la situación a la preexistente.

SEÑOR GANDINI.- El agradecimiento a la visita por su comparecencia tan rápida.

Quisiera hacer alguna pregunta para ver el alcance que puede tener esto, más allá del objetivo buscado. Me gustaría saber si la derogación de este artículo 102, en su interpretación porque fue una norma declarativa, interpretativa, no termina afectando a otras actividades típicas que se han ido desarrollando y que pueden afectar buena parte de la operativa que se desarrolla en zona franca. Por ejemplo, las actividades que se desarrollan desde una zona franca a otra. Concretamente, me refiero a servicios profesionales de una consultora o a un grupo profesional que se instalan en una zona franca y desde allí, para no instalarse en todas, brinda servicios a otras zonas francas. También están los servicios de administración, como sucede con empresas que tercerizan, por ejemplo, su facturación. Esta es una actividad frecuente en las empresas de celulosa que son usuarias de alguna zona franca. Lo mismo puede suceder con empresas industriales instaladas en una zona franca que venden insumos a empresas de otras zonas francas, y esto afecta a ambas, o podría afectar, si esa fuera la interpretación. Además, están los servicios logísticos que se prestan de una zona franca a otra.

Hay temas de escala y de costos que llevan a que esta operativa se haya desarrollado y haya empresas que se instalen en una zona franca y brinden servicios a otras.

La duda que tengo y por la que quería consultar a las autoridades es si la eliminación de este artículo no podría afectar esa operativa.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- Como bien lo decía el señor Diputado Gandini, en todos los ejemplos que fueron planteados se trata de servicios prestados de una zona franca a la otra. Entendemos que esos servicios implican la realización de una actividad sustantiva en uno de los recintos hacia los otros y que esas son actividades que no están afectadas por esta derogación, en la medida en que se está hablando de una actividad realizada desde una de las zonas francas.

Distinta sería la situación en la cual un usuario de una zona franca realizara directamente actividades comerciales o industriales en otra, porque estaríamos perjudicando al explotante de esa segunda zona franca en la cual, por ser un usuario de otra zona franca del país, podría llegar a tener derecho a realizar actividades.

Entendemos que no hay ningún tipo de restricción o de limitación a la exoneración en el caso de prestación de servicios de un usuario de zona franca a otra, en la medida en que tenga una actividad sustantiva en la zona franca de la cual es usuario directo o indirecto.

SEÑOR GANDINI.- Esa es una interpretación, pero es sabido que antes de la existencia de este artículo 102 hubo aspectos controvertidos que, además, fueron objeto de ciertas actuaciones o litigios, algunos de los cuales, inclusive, ya han tenido fallo judicial.

El hecho de derogar esta norma interpretativa de alguna manera puede estar influyendo en ese debate porque cuando la ley nada dijo se podría interpretar de una manera; en un momento otra ley dijo y ahora el Parlamento, al derogar, establece exactamente lo contrario. Entonces, si bien no queda una norma a texto expreso que diga que no se puede, el hecho de que el Parlamento derogue lo que hasta ahora sí se puede, podría generar la interpretación exactamente contraria. Obviamente, hay un vacío. Tanto vacío hay que este tema fue objeto de controversias. Me parece que más que derogar una norma interpretativa, habría que agregar una norma que dijera exactamente lo que se quiere decir. Creo que lo que se quiere decir es que hay

que evitar la proliferación o utilización de la ley de zona franca para la creación de las llamadas empresas de papel. Este es un peligro latente del que hay que prevenirse; si eso es lo que se quiere decir, hay que decirlo.

Con esta norma podemos llegar a afectar actividades que hoy se desarrollan lícitamente, buenas para el país, lógicas, que han sido parte del sistema que ha estimulado la instalación de empresas en zonas francas y su crecimiento en materia de servicios. Quizás por esta vía podamos estar generándonos un problema que hoy no tenemos; quizás la derogación termine diciendo más de lo que queremos decir y tengamos que estar interviniendo nuevamente en la legislación.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- Recuerdo perfectamente cuáles son los antecedentes de carácter administrativo y jurisdiccional a que refiere el señor Diputado. También tengo presente que el año pasado esto motivó una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en la que se establece que a su juicio los usuarios de zona franca pueden realizar actividades en distintas zonas francas. La ley no fue utilizada como argumento esencial para tomar esa posición, sino que el Tribunal manifestó que su posición sustentada en las disposiciones legales, sin la vigencia del artículo 102 de la Ley Nº 18.083, se vio confirmada por el dictado de este artículo.

Quiere decir que esa duda que podría caber sobre la realización de actividades en distintas zonas francas ha motivado una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, estableciendo que las actividades realizadas en cualquier zona franca están amparadas en los beneficios de la ley, sustancialmente porque la prohibición para realizar actividades fuera de zona franca está fundamentada en el hecho de no competir con las empresas que actúan en territorio nacional no franco. Esa situación de competencia no se da si un usuario de zona franca presta servicios en una zona en la cual no es usuario. El artículo 102 no fue utilizado como fundamentación para esa decisión, sino que corrobora la posición del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en cuanto a su aprobación.

SEÑOR ASTI.- Vuelvo al principio de la exposición de la delegación del Ministerio. Creo haber interpretado que esta derogación, una vez votada, impedirá que se utilice el régimen establecido en la ley de zona franca para constituir empresas que sin actividad en zona franca pudieran realizar actividades fuera del territorio nacional; esto también se dice en otras zonas francas

La interpretación que se ha hecho por parte de algunos que pretenden ser usuarios de zona franca es tratar de realizar operaciones fuera del territorio nacional, sin que se cumpla con esos requisitos básicos que estableció la creación de este régimen de zona franca en cuanto al estímulo del empleo, a la inversión y al aumento de las exportaciones. Con esta derogación estamos impidiendo que se solicite ser usuario de este régimen a quienes no cumplen con el objetivo fundamental de la ley, que es la realización de actividades en la propia zona franca. Quienes hemos estudiado el tema, además de escuchar ahora a la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas, estamos tratando de evitar que se pueda utilizar este mecanismo en algo para lo cual no fue creado, inclusive, contrario a lo que fue creado.

SEÑOR ABDALA.- Mi consulta refiere concretamente a los antecedentes que la experiencia ha arrojado a lo largo de los cuatro años poco más, poco menos de vigencia de esta norma. Más que legislar para prevenir circunstancias no deseadas, tal vez estemos legislando en función de que esas circunstancias no deseadas ya se han verificado. La exposición de motivos habla de una diferente interpretación a la luz de la aplicación práctica. De manera que debo colegir eso es lo que quiero consultar que la preocupación del Poder Ejecutivo tiene sustento en la propia aplicación práctica de esta norma. Por lo tanto, seguramente hay antecedentes o circunstancias de empresas o de quienes, sin cumplir los requisitos para configurar la figura jurídica de usuario de zona franca, se acogieron a una exención tributaria o a un beneficio de carácter económico que no correspondía al ejercicio de actividades en el exterior.

Es interesante saber la magnitud de esa situación a lo largo de estos cuatro años. Quisiera pedir alguna información adicional sobre esto, naturalmente sin ingresar en la casuística. Sería importante que pudiéramos mensurar, independientemente de asumir las necesidades de la corrección legislativa, qué volumen adquirió este fenómeno que ha motivado la preocupación del Poder Ejecutivo. ¿Cuál fue la actitud del Poder Ejecutivo, de la Dirección General de Comercio del Área Zonas Francas, frente a estas situaciones? Si esa es la realidad, estamos hablando de situaciones irregulares, que están por fuera del marco legal, por fuera del

decreto reglamentario, de empresas que no cumplen los requisitos y las condiciones que manda la ley, el decreto y el marco jurídico.

Podemos coincidir en la necesidad de hacer este ajuste legal, pero este ajuste se sustenta en un escenario de situaciones irregulares. Sería bueno conocer su verdadera amplitud y alcance y cuál ha sido la actitud que durante cuatro años han tenido el Poder Ejecutivo y los organismos competentes ahora Zona Franca está fusionada con la Dirección General de Comercio frente a estas situaciones que ocurrieron.

SEÑOR ANTÍA.- Recuerden que la reforma tributaria, el artículo 102 de la Ley Nº 18.083, entró en vigencia el 1º de julio de 2007. Poco después, empezaron a recibirse solicitudes de autorización de contratos de usuario. Para adquirir la condición de usuario de zona franca se requiere la aprobación del contrato de usuario por parte de la Dirección del Área Zona Franca. Como se nos solicitaban autorizaciones de contratos de usuarios que no tenían materialidad en muchos casos, desde 2006, por una resolución de la Dirección General de Comercio ratificada por el Decreto 344 de noviembre del año pasado, empezamos a exigir un plan de negocio. Es decir: ¿qué va a hacer usted en el ámbito de las zonas francas? ¿Cuáles van a hacer sus efectos en términos de inversión, de empleo, en cuanto a los objetivos que la ley promueve? Entonces, cuando entró en vigencia el artículo 102, felizmente ya estaba vigente el plan de negocios.

En consecuencia, empezó a quedar en evidencia que los planes de negocios revelaban una no correspondencia entre los objetivos del proyecto en cuestión y los objetivos más generales de la ley. Cuando se le daba vista al interesado de que el plan de negocios no revelaba el cumplimiento del uso de las instalaciones de la zona franca como prevé el artículo 9 ni de los objetivos programáticos establecidos en el artículo 1º, las Asesorías Jurídicas de las empresas interesadas, invocaban el artículo 102 en una interpretación que excedía con creces el propósito que lo había animado

En la medida que se tomó conciencia de este fenómeno y usando la discrecionalidad que tiene el área de zona franca en el sentido de que los contratos de usuarios de zonas francas existen para todos los efectos, toda vez que previamente hayan sido autorizados por el área de zona franca, se empezó a no autorizar. No obstante, es probable que algunos contratos, especialmente del primer período en el que empezó a aplicarse esta norma, hubieran sido autorizados. Esto es un motivo de preocupación.

En ese sentido, hemos tenido un diálogo muy franco y cordial con las autoridades de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay gremial que nuclea a los principales explotadores y usuarios de las zonas francas, que nos ofreció de "motu propio" colaborar con la Administración en el sentido de revisar en sus respectivas zonas francas la eventual existencia de usuarios que no cumplieran con los cometidos más generales de la ley. Asimismo, mostró disposición que fue bien recibida por nosotros en cuanto a que serían rescindidos, si correspondiera, esos contratos de usuarios entre el explotador y el usuario directo o entre el usuario directo y el usuario indirecto. Esto también guarda relación con la siguiente información.

Desde el 2005 nos esforzamos mucho en promover, junto al INE y al Banco Central, un censo de actividades económicas en zonas francas. Con el apoyo del INE hemos logrado hacer censos en 2005, 2006, 2007 y 2008. Los censos son obligatorios, de modo que tienen una amplísima cobertura. El último de 2008 tuvo apenas una tasa de no cumplimiento del 6%, lo que quiere decir que tuvo un éxito muy grande. Lo contestaron más de 1.300 usuarios. El propósito de este año es hacer un censo 2009-2010, y para ello estamos en conversaciones con el INE.

A partir de la realización de estos censos si los señores Diputados están interesados, los datos recabados en estos censos figuran en las páginas de Zona Franca y del INE, el país cuenta con una información muy valiosa, precisamente, en la línea que le preocupaba al Diputado Abdala. Me refiero a cuáles son las actividades que se desarrollan, a los volúmenes de inversión y de empleo, a las remuneraciones, a las actividades clasificadas por tipo así como a la contribución al valor agregado, al Producto Bruto Interno. Quiere decir que tenemos información como para monitorear, seguir los resultados y evaluar el régimen, no solo nosotros sino la sociedad, el Parlamento.

Entre los datos que arrojaron estos cuatro censos y que nos preocupan, está la existencia de varios centenares de empresas que virtualmente no tienen actividad económica relevante, pero que pagan el canon. En el último censo que obra en mi poder y, como decía, figura en la página web, el INE las denomina "empresas latentes",

entre comillas. Son las empresas que pagan el canon, mantienen su condición de usuarios, pero no tienen actividad económica alguna. Estas empresas no tienen esa materialidad deseada ni los efectos que el artículo 1º de la ley prevé.

Entonces, motivados por esa preocupación y en base a esa información, se sancionó el decreto de noviembre del año pasado, procurando que los nuevos entrantes cumplieran con condiciones mínimas que aseguren la correspondencia entre sus objetivos y los objetivos que persigue la ley.

Con respecto al pasado, hay que tener presente que la ley es muy garantista, que expone al Estado a responsabilidades ante el eventual incumplimiento de los compromisos asumidos en materia de exoneraciones tributarias durante la vigencia del contrato. Este es un terreno muy resbaladizo, y puede ser motivo de muchos litigios, si el Estado procediera a retirar beneficios de una forma "desprolija". Debería manejarse de modo muy cuidadoso y muy ajustado a la norma para evitar problemáticas.

En ese marco, en lo personal y también a nivel de las autoridades del Ministerio, nos pareció una muy buena propuesta la iniciativa de la Cámara de Zona Franca en cuanto a decir: "Vamos a trabajar juntos para depurar el padrón y que queden activas las empresas que realmente están cumpliendo con los cometidos de la ley". En eso estamos trabajando.

SEÑOR ABDALA.- Le agradezco mucho al Director Antía por la explicación

Podemos decir que el Poder Ejecutivo, a partir de la sanción del decreto reglamentario que taxativamente establece las tres condiciones indispensables sin perjuicio de otros aspectos que desconozco porque no leí el decreto, se propone realizar un seguimiento celoso en cuanto a que todos los usuarios habilitados cumplan con estas condiciones para que se pueda concluir efectivamente que son usuarios de zona franca a todos sus efectos y no solo a los de la norma que hoy se deroga.

SEÑOR ANTÍA.- Es exactamente así. Hay un flujo importante de nuevos usuarios. La actividad es dinámica en las zonas francas; se están poniendo en operación nuevas zonas francas: Parque de las Ciencias, World Trade Center Free Zone. En forma inminente se están construyendo sus instalaciones. Aguada Park ya empezó su actividad muy cerca de acá. Quiere decir que hay un flujo importante; se están realizando algunas inversiones de fuertísimo impacto de empleo. En ese sentido, la actividad es muy importante.

Hacia el futuro, las normas que establece el decreto le dan a la Administración herramientas para garantizar que los nuevos emprendimientos se ajusten a lo deseado.

Según el censo de 2008 que es el último disponible hay algo más de 1.400 usuarios; más de dos centenares de empresas latentes. Ahí vamos a poner foco en cooperar con la Cámara de zonas francas para buscar depurar el padrón.

SEÑOR GANDINI.- Me sigue la duda en cuanto a la interpretación.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- Quisiera que el contador Serra pudiera avanzar en algunas de las observaciones que había planteado el Diputado Gandini en la primera intervención.

SEÑOR SERRA.- Por razones de orden, escucharía previamente al Diputado Gandini, porque fue muy interesante el aporte que efectuó.

SEÑOR GANDINI.- Voy a hablar de una situación muy concreta que hoy es común.

Una empresa que realiza parte de sus actividades en el exterior, que tiene personal en el exterior, pero que tiene apoyo en zona franca para la facturación, administración, preparación de los contratos, coordinación de las cargas y de los embarques, es decir, una tarea básicamente logística y administrativa buena parte se desarrolla en el exterior; y estoy hablando de situaciones muy concretas que hoy son comunes, cuando se elimine el artículo 102, ¿podrá seguir realizando eso? Esa es una pregunta bien concreta para saber cómo opera la derogación del artículo 102 sobre la realidad vigente. Porque cuando aprobamos una ley, aprobamos

el texto. Pero, cuando estamos derogando una norma declarativa, importa mucho la intención del legislador; importa mucho lo que se diga en Comisión acerca del alcance que se quiere lograr con la norma que estamos derogando. Por eso, formulé las preguntas anteriores y esta en particular.

SEÑOR PRESIDENTE.- He leído varias veces el artículo que se deroga y no logro comprender cuál es materialmente el objetivo de la derogación; no obstante, comprendo la argumentación que se ha hecho aquí. En zona franca funcionan empresas de gran porte como, por ejemplo, UPM, con un gran desarrollo del empleo, de la inversión. Allí, están instaladas desde notorias industrias hasta como se dijo hoy aquí empresas de papel o latentes que no se sabe bien para qué fueron creadas, están a la espera, al golpe del balde, por si aparece un negocio para hacer en zona franca, o por si pueden actuar como intermediarias; se trata de empresas que están habilitadas.

En principio, creí que se iba a tratar de restringir que exista ese tipo de empresas en las zonas francas y que las que existen cumplan efectivamente con el objetivo original de la ley, que es desarrollar empleo. Como dijo el contador Hernández, debe haber una actividad sustantiva; es decir, que se pueda ver cómo funciona la empresa, cuál es su actividad, si da empleo, si tiene facturación.

Ahora bien, al derogar este artículo, no entiendo cómo atamos esas dos cosas. ¿En qué ayuda la derogación de este artículo a este objetivo? En principio, no tiene nada que ver. Porque cuando se derogue el artículo, lo que este dice no va a poder pasar más, para eso se deroga. Dice así: "(...) declárase que las sociedades previstas en el artículo 17 de la Ley Nº 15.921, de 17 de diciembre de 1987 podían desarrollar todo tipo de actividades fuera del territorio nacional o dentro de cualquier zona franca en beneficio de usuarios directos o indirectos de cualquier zona franca". Esto no va a poder pasar, porque si se deroga el artículo va a haber una inhabilitación legal para hacer lo que se podía hacer, y mucho más como decía el señor Diputado Gandini en la medida en que esto existió; y si existió y se deroga, a título expreso, eso no se va a poder hacer más. No logro interpretar bien cómo opera esto.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- Si se deroga este artículo, tal como está propuesto, mantiene su real vigencia la Ley Nº 15.921 de Zonas Francas, que no prohibe la realización de actividades en el exterior, pero sí la de actividades en territorio nacional no franco; son las únicas actividades que están prohibidas. La situación que se pretende reconstituir es que esas empresas de zona franca tengan una actividad real, como mínimo, para acceder a la exoneración. Esto no les impide trabajar fuera de zona franca, siempre que no sea en territorio nacional no franco. Es decir, podrán trabajar en zona franca y en el exterior, pero no exclusivamente en el exterior. Debe haber una actividad realizada en zona franca, utilizando los servicios y cumpliendo con los objetivos que plantea la Ley de Zonas Francas en materia de empleo y de creación de valor. En definitiva, las empresas de zona franca, a partir de la derogación del artículo, deberían realizar actividad en zona franca y podrían realizar actividad en el exterior. No hay una medida de proporcionalidad. La ley requiere que haya alguna actividad en zona franca y el decreto reglamentario de octubre de 2010 va en esa dirección. O sea que de ninguna manera está prohibida la realización de actividad en el exterior; la actividad que sí está prohibida es la que se realice en territorio nacional no franco.

SEÑOR MUJICA.- En términos generales, cuando se deroga un artículo, no necesariamente se permite todo lo que el artículo prohibía o se prohibe todo lo que el artículo permitía. Cuando se deroga un artículo, quedan vigentes los otros. En el caso que se está presentado, queda vigente la Ley de Creación de las Zonas Francas y el decreto reglamentario de 2010.

SEÑOR GANDINI.- Lo que sucede es que lo que estaba vigente no era pacífico en su interpretación y no era de tal claridad que era indiscutible, por eso hubo litigios; hubo controversias administrativas y en el ámbito jurisdiccional. El artículo 102 que ahora se quiere derogar, que surge del Gobierno pasado, viene a resolver esto y corrobora los fallos y resoluciones judiciales que hubo en la materia. Pero, al eliminarse, si yo fuera a litigar, me apoyaría en que aquello que se resolvió en un momento ahora tiene una interpretación inversa, porque el Parlamento derogó la interpretación que había hecho y, por lo tanto, interpreta lo otro. Eso es posible. En todo caso, es indiscutible que la ley que va a quedar vigente no ha sido pacífica en su interpretación, por eso el Gobierno pasado promovió un artículo declarativo e interpretativo. ¿Qué es lo que va a quedar vigente? Otra vez una ley que se puede interpretar de más de una manera. Esa es la preocupación que existe. Hay que derogar el

artículo 102, pero quizá no alcanza solo con eso; a lo mejor, hay que incorporar algún elemento que permita actividades que pueden verse lesionadas o complicadas con la lisa y llana derogación de dicho artículo.

SEÑOR MUJICA.- Por todo lo expuesto, me queda claro por lo menos a mí que lo que se quiere que quede permitido hacer es todo lo que la Ley de creación de Zonas Francas preveía, con la condición de que se realice por parte de empresas que tienen ubicación física real dentro de una zona franca, personal contratado y domicilio legal dentro de ella. Si se cumplen esas tres condiciones, todo lo que la ley permitía, incluyendo la prestación de servicios de una zona franca a otra o desde la zona franca en el exterior, quedaría permitido totalmente. Me hago eco de lo que dijo el señor Diputado Gandini en su primera intervención, en cuanto a que en este tipo de derogaciones es muy importante que quede constancia del espíritu de lo que se pretende establecer. Entonces, si esa es la idea, estoy dispuesto a acompañar la derogación de este artículo, lo que no significa que no podamos aclarar, en esta o en otra iniciativa, lo que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo desean que pase dentro de las zonas francas y no solamente para las actividades que no queremos que se usen, sino para lo que sí queremos que pase dentro de zona franca. Si ese es el espíritu, por un lado, se puede avanzar por la derogación de este artículo y, por otro, analizar si podemos precisar más la ley inicial o el decreto de 2010 que no leí que ha sido objeto de litigio y, tal vez, haya que aclararlo un poco más.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- En la misma línea de lo que manifestaron los señores Diputados Mujica y Gandini, deseamos hacer una aclaración, por eso le cedo el uso de la palabra al contador Serra.

SEÑOR SERRA.- Obviamente, el artículo 102 tiene luces y sombras, y el propósito del Poder Ejecutivo es aclarar las situaciones que tienen sombras.

Voy a dividir el análisis de la situación entre las actividades desarrolladas en el exterior y las llevadas a cabo en otras zonas francas. Con respecto a las actividades desarrolladas en el exterior, el propósito de la norma que infelizmente no tuvo el efecto deseado era realizar algún tipo de aclaración para delimitar qué actividades se podían desarrollar en el exterior, en tanto la actividad sustantiva se mantuviera en zona franca y permitiera hacer algún tipo de actividad auxiliar o preparatoria en el exterior, sin inhibir la razón fundamental de la calidad de usuario en zona franca. El problema es que al sacar la norma del contexto de interpretación de la Ley Nº 15.921, 1a interpretación se hace mucho más amplia.

Cuando se abordó el análisis de esta problemática se consideró la posibilidad que planteó el señor Diputado Gandini en cuanto a una norma interpretativa. Pero, al analizar el asunto nos pareció que una norma interpretativa que interpretara otra norma que también tiene carácter interpretativo, iba a arrojar más problemas y creímos más sano promover la derogación de la norma para poder hacer una análisis más reflexivo, y, en todo caso, dejar librada al Poder Ejecutivo la definición de la calidad de actividad sustantiva. Es competencia del Poder Ejecutivo delimitar hasta dónde va la actividad que señaló el señor Diputado José Carlos Cardoso, es decir, cuándo se deja de desarrollar una actividad sustantiva en zona franca y se pasa a realizar una actividad sustantiva en el exterior. Ahí está al núcleo del problema.

El otro abordaje del análisis es la actividad desarrollada en otras zonas francas. En este caso, de acuerdo con lo que planteó el señor Diputado Gandini, la derogación de la norma generaría muchos problemas. Entonces, una posibilidad es analizar la derogación lisa y llana del artículo 102 y realizar una incorporación dentro del cuerpo normativo de la Ley Nº 15.921 en la que se mantenga la interpretación, permitiendo a los usuarios de zonas francas desarrollar actividades en otras zonas francas. Creo que con esto deberíamos ser más precisos y no acotarlo a las sociedades señaladas en la Ley Nº 15.921, porque no necesariamente tienen que ser esas sociedades anónimas, cuyo objeto es solamente realizar actividades dentro de zona franca, sino que podría ser otro tipo societario o personas físicas. Además, habría que acotar las actividades desarrolladas en otras zonas francas a la prestación de servicios y no a la actividad de tipo comercial. O sea que podríamos afinar bien qué queremos que se permita desarrollar en otras zonas francas.

Para esto necesitamos una instancia de reflexión.

SEÑOR POSADA.- Esta última intervención definitivamente ha arrojado luz sobre cuál debería ser el criterio adoptado por la Comisión.

Creo que no hay dudas de que el artículo 102 debería ser derogado. Es más, creo que, después de haber escuchado a las autoridades el Ministerio de Economía y Finanzas, se puede llegar a la conclusión de que ese artículo no debió haber existido. En todo caso, la solución que ahora se propone es el camino que se debió haber recorrido. Es decir, realizar una modificación en la Ley Nº 15.921 que contemplara estas situaciones.

Por lo tanto, lo más adecuado sería derogar el artículo 102 y hacer un agregado en la Ley Nº 15.921 para clarificar esta situación a futuro.

SEÑOR ASTI.- Comprendo el interés y la propuesta del señor Diputado Posada, pero quisiera consultar a las autoridades del Poder Ejecutivo acerca de la oportunidad.

En base a las intervenciones que se realizaron seguramente este tema está creando dificultades en el relacionamiento con los usuarios que, amparados por este artículo, pretenden presentarse como posibles usuarios de zonas francas o renovar sus contratos, que es la otra instancia que se está dando de acuerdo con los plazos. Si todos estuviéramos de acuerdo con derogar este artículo y existiera el compromiso del Poder Ejecutivo para revisar, a través de una norma legal o de la reglamentación la ley de zona franca otorga competencia al Poder Ejecutivo para establecer la prestación de servicios entre usuarios de una zona franca y usuarios de otra zona franca ¿habría tiempo para incluir un nuevo artículo en este proyecto de ley o sería mejor abordar el tema durante la discusión de la Rendición de Cuentas? Mientras tanto, se debería dejar claramente establecido que no existe la posibilidad de acceder a nuevos contratos o de realizar renovación de contratos de usuarios de zonas francas, fundamentalmente, en lo que refiere a operaciones en el exterior, que es lo está generando conflictos.

SEÑOR HERNÁNDEZ.- No tenemos inconveniente en proporcionar a la Comisión una propuesta de modificación para incorporar a la Ley Nº 15.921 a fin de resolver esto antes del análisis de la Rendición de Cuentas.

Nosotros precisaríamos diez días para poder elaborar ese proyecto de modificación y lo traeríamos a la Comisión para agilizar el tratamiento del tema, en lugar de proponer la derogación lisa y llana que dejaría abierta la instancia de discusión con respecto a la modificación de un artículo con la que todos coincidimos. Por lo tanto, sería bueno discutir este proyecto antes de la instancia de Rendición de Cuentas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas.

(Se retiran de Sala las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas)

SEÑOR GANDINI.- Creo que sería bueno recibir a los representantes de la Cámara de Zonas Francas, no sé si antes o después de que el Ministerio de Economía y Finanzas nos haga llegar la nueva propuesta sobre este tema. Tuve una conversación con una persona de mi confianza que está vinculada a este asunto, lo que motivó una nota, que no sé si ya ha llegado, en la que se expresan algunos puntos de vista y se ofrecen a venir a Comisión. Entiendo que sería saludable recibir a la Cámara de Zonas Francas que reúne a todos los que tienen que ver con las zonas francas, tanto a los operadores, como a los usuarios y demás para conocer la opinión desde ese otro lado, como habitualmente lo hacemos en Comisión, y así completar la visión sobre este tema. De pronto, una vez que el Ministerio de Economía y Finanzas nos envíe el artículo que nos ha anunciado podríamos enviárselos para que cuando vengan también opinen al respecto. Reitero que me parece bueno contar con esa opinión en la Comisión.

SEÑOR POSADA.- Una vez que vengan las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas con la nueva propuesta, de pronto en esa misma reunión, o en una posterior, ya podríamos recibir a los representantes de la Cámara de Zonas Francas y terminar con el tema. En todo caso, deberíamos comprometernos a tratar el tema definitivamente una vez que contemos con la propuesta anunciada por la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑOR ABDALA.- Hemos recibido por lo menos yo la he recibido; creo que se ha repartido una solicitud del señor Diputado Amarilla para venir a explicar en el ámbito de la Comisión un proyecto

que ha presentado a la Cámara y que tiene que ver con la creación de un fondo para la financiación de proyectos de desarrollo turístico. Me parece que de acuerdo con la agenda de la Comisión podríamos recibir al señor Diputado Amarilla, tal vez en la próxima sesión; creo que no nos insumiría demasiado tiempo. Por lo tanto, estoy proponiendo incluir este punto en el orden del día de la próxima sesión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estamos de acuerdo. Coordinaremos la visita con el señor Diputado Amarilla, quien ya me había hecho llegar su inquietud.

SEÑOR ASTI.- Tal vez habría que invitar a los compañeros de la Comisión de Turismo a participar de la sesión en la que recibamos al señor Diputado Amarilla.

SEÑOR PRESIDENTE.- Haremos la coordinación correspondiente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como ustedes recordarán, en la penúltima sesión nosotros habíamos planteado una situación que se estaba generando en torno a los embargos que habían realizado los ex ahorristas del Banco Comercial. Tuvimos oportunidad de hablar telefónicamente con el Ministro de Economía y Finanzas, pero no fue posible coordinar una reunión con él. Me dijo que estaba en conocimiento del tema, que había una decisión judicial que, por supuesto, era muy controversial, y que si nosotros queríamos hablar con alguien del Ministerio podíamos hacerlo, si bien me dejó entrever que el tema lo había manejado él y que podríamos conversar al respecto una vez que regresara del viaje. El Ministro todavía está en el exterior; sé que el día lunes estará en Montevideo porque tiene una actividad aquí, en el Parlamento. De pronto podríamos charlar el lunes con el Ministro sobre este tema, aunque la fecha de levantamiento del embargo es el 30 de marzo, es decir, hoy. Esa fue la fecha que la Jueza puso como plazo para el aumento de la contracautela a US$ 17:000.000, lo que obviamente no se va a verificar. De manera que, en los hechos, el embargo sobre ese fondo se levanta hoy.

SEÑOR ASTI.- Como información complementaria quiero decirles que el Tribunal de Cuentas aprobó el convenio firmado con los bancos, que incluye la parte que les corresponde recibir a los ahorristas y la parte de libre disposición de los bancos.

Hemos tratado de obtener información sobre este tema. El interés del Ministerio para asegurar esto y por más que el convenio así lo dice era que el embargo estuviera vigente. En este caso, la bendita separación de Poderes nos inhibe de poder intervenir en una decisión judicial de este tipo, por más que no nos guste; obviamente no nos gusta y es muy preocupante que se haya llegado a esa decisión y tendría que ser analizado por parte de quien corresponda por qué se siguió ese trámite. El señor Diputado Posada me acota que es la Suprema Corte de Justicia la que tiene que revisar por qué se llegó a un fallo de este tipo, no en sustancia, sino por los efectos que tiene.

SEÑOR GANDINI.- Más allá de que hoy sea la fecha en que vence el plazo, la Comisión tiene que hacer un seguimiento de este asunto. El hecho de que hoy venza el plazo del embargo no quiere decir que los ahorristas no vayan a cobrar, sino que no tienen una medida cautelar que se los asegure. En aplicación del acuerdo, de todos modos los bancos podrían estar pagando. Podría ser que no lo hicieran, y si así fuera no habría una retención del monto correspondiente. Esto es lo que eventualmente podría perjudicarlos. Pero en ese caso se generaría un daño muy importante y el problema pasaría a tener varios otros componentes. Hay un acuerdo homologado que en ese caso no se estaría cumpliendo, se estaría perjudicando a los ahorristas, los que en el fondo estarían siendo dañados por una decisión judicial que a primera vista no tiene explicación lógica. Por eso tenemos que hacer un seguimiento. No podemos hacer nada antes, los hechos ya han sucedido, los plazos han transcurrido, pero creo que no podemos dejar pasar este asunto.

Si se generara daño en quienes tienen un derecho legítimo que ha sido reconocido por el Estado en el acuerdo, la Comisión debería volver sobre el tema; en su momento tendríamos que discutir cómo hacerlo, pero creo que no podría pasar de largo.

El Presidente ha sido oportuno en plantear este tema y pienso que debe permanecer en el orden del día para tener información cuando esto evolucione o se cierre.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así se hará.

SEÑOR GANDINI.- Quiero solicitar que se adelante la hora de la comparecencia del señor Ministro de Economía y Finanzas el próximo miércoles 6. Es de conocimiento público que el señor Ministro va a estar participando del primer almuerzo del año que organiza ADM un clásico, con citación a la hora 12. Si aquí comparece a la hora 10, no nos va a dar el tiempo para nada, por lo cual propongo que la sesión se adelante para la hora 9, lo cual ameritará hacer alguna gestión ante el señor Ministro.

SEÑOR ASTI.- Estoy de acuerdo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Yo participo de la idea de que no hay que postergar esta reunión, que ya ha tenido varias fechas sin que se pudiera realizar. El lunes tendremos la posibilidad de hablar con el señor Ministro y le vamos a plantear que la reunión sea a la hora 9.

SEÑOR GANDINI.- Quiero dejar una constancia sin ánimo de debate.

En la sesión pasada el Presidente no estaba planteé la posibilidad de que compareciera ante la Comisión el Directorio de AFE, argumentando que estábamos ante un tema que tenía que ver con infraestructuras, con inversiones futuras, con un proyecto que se estaba considerando y que, en el marco del debate sobre el proyecto del PPP era importante escuchar la visión de un organismo que probablemente pudiera utilizar un mecanismo como este para su autotransformación que está planteada. Se nos contestó que no había proyecto, que no era necesario, y yo, simplemente, quiero trasladar aquí que leí en la prensa que el Director Silveira habló del proyecto. Es más: se dio cuenta en la prensa de que el proyecto va a ser presentado ante la Mesa Política del Frente Amplio para ser discutido.

Creo que hay proyecto. Alguien lo está discutiendo y, una vez más, el Parlamento no está presente. Lo digo sin ánimo de entablar una discusión; es algo objetivo que leí en la prensa, pero si se quiere discutir, con mucho gusto lo haremos.

Hay un proyecto, y sería bueno conocerlo. Se está dando a conocer en otros ámbitos; de hecho, se anunció que se iba a discutir en un ámbito interno del partido de Gobierno, y yo sigo pensando que, en algún momento, debería conocerlo el Parlamento, para tenerlo en cuenta a la hora de analizar el proyecto de participación público privada.

SEÑOR BERNINI.- También sin ánimo de generar debate, quiero aclarar que la intención no es jugar a la mosqueta. Es cierto que no hay un proyecto; en todo caso, equipos del Poder Ejecutivo están tratando de elaborar un borrador naturalmente, en el marco de un intercambio, pero no tiene la dimensión formal como para pasar a ser un proyecto de ley articulado. De tal manera, reafirmamos que no hay un proyecto sino, en el marco de un intercambio lícito dentro de un equipo de gobierno del Poder Ejecutivo, un trabajo sobre un borrador al que le resta bastante para pasar a ser un proyecto de ley.

En todo caso, una vez que esto se convierta en proyecto, tendríamos que citar tanto a AFE lo dije el otro día y lo reafirmo como a varios entes autónomos pasibles de utilizar el mecanismo PPP a los efectos de desarrollar infraestructuras, que seguramente están a la expectativa de que esto se pueda realizar.

Por lo tanto, reafirmamos la posición que mantuvimos la semana pasada.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la reunión.